Deutscher Bundestag
8. Wahlperiode

Drucksache 8/3049

10. 07. 79

Sachgebiet 93

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Bericht über die Prüfung der Auswirkungen einer Trennung von Fahrweg und Betrieb bei der Deutschen Bundesbahn

I. Ausgangslage

Im Rahmen der Diskussion um die wirtschaftliche Zukunft der Deutschen Bundesbahn (DB) ist wiederholt — insbesondere in dem Anhörungsverfahren des Haushalts- und Verkehrsausschusses des Deutschen Bundestages am 31. Mai 1978 (Ausschußdrucksache 0168 des Verkehrsausschusses) — auf die mit einer Trennung von Fahrweg und Betrieb verbundenen Vorteile hingewiesen worden.

Eingehende Untersuchungen zu den Auswirkungen einer solchen Maßnahme lagen jedoch nicht vor.

Das Bundeskabinett hatte daher am 14. Juni 1978 beschlossen, daß ihm bis 1979 unter Berücksichtigung organisatorischer, betriebswirtschaftlicher und volkswirtschaftlicher Auswirkungen Modelle zur Trennung von Fahrweg und Betrieb der Deutschen Bundesbahn vorgelegt werden.

Der Vorstand der DB wurde mit Schreiben vom 25. Juli 1978 beauftragt, folgende Grundmodelle zu untersuchen:

1. Das Schienennetz der DB wird wie die übrigen Bundesverkehrswege vom Bund verwaltet. Der Personen- und Güterverkehr wird in einem oder mehreren selbständigen Betriebsführungsunternehmen zusammengefaßt;
2. Das Schienennetz der DB wird wie die übrigen Bundesverkehrswege vom Bund verwaltet. Die zum Betrieb der DB gehörenden Mittel werden weiterhin als Sondermögen des Bundes mit eigener Wirtschafts- und Rechnungsführung verwaltet;
3. Die dem Schienennetz oder dem Betrieb der DB zuzurechnenden Mittel werden jeweils kostenrechnerisch (fiktiv) getrennt, jedoch organisatorisch weiterhin als Sondervermögen des Bundes mit eigener Wirtschafts- und Rechnungsführung verwaltet.

Bei allen Grundmodellen sollte von der Prämisse ausgegangen werden, daß der Betriebsbereich jeweils kostendeckend sowie nach den für die übrige Verkehrswirtschaft geltenden Bedingungen geführt wird, wobei staatliche Auflagen gegen Abgeltung zu erfüllen wären. Ferner sollte jeweils für die Benutzung der Verkehrswege die Entrichtung eines angemessenen Entgelts unterstellt werden.

Mit Schreiben vom 11. April 1979 hat der Vorstand der DB einen „Bericht über die Untersuchungsergebnisse von Modellen einer Trennung von Fahrweg und Betrieb bei der Deutschen Bundesbahn" vorgelegt.

Er ist von der Deutschen Bundesbahn unter Beteiligung externer Beratungsfirmen erarbeitet worden.

Der Bericht untersucht vier Modelle:

1. reale Trennung (handelsrechtliche Lösung)
   Bundesverwaltung des Fahrweges; Betrieb mit einem oder mehreren selbständigen Unternehmen;
2. reale Trennung (öffentlich-rechtliche Lösung)
   Bundesverwaltung des Fahrweges; Betrieb als Sondervermögen des Bundes;
3. fiktive Trennung
   Fahrweg und Betrieb bleiben wie bisher rechtlich und organisatorisch eine Einheit, werden jedoch kostenrechnerisch mit der Maßgabe getrennt, daß der Bund die Wegeausgaben übernimmt und der Betrieb mit einer Wegeabgabe belastet wird.

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 5300 Bonn
Alleinvertrieb: Verlag Dr. Hans Heger, Postfach 20 08 21, Herderstraße 56, 5300 Bonn 2, Telefon (0 22 21) 36 35 51

4. Auftragsverwaltung
   Herauslösung des Fahrweges aus der DB und Überführung in das sonstige Bundesvermögen, jedoch Verwaltung im Auftrag und für Rechnung des Bundes durch die DB.

Die Untersuchung legt die vom Bundesverkehrsministerium vorgegebenen Prämissen zugrunde; die DB ist ferner von der bestehenden Organisationsstruktur, der Rechnung auf der Basis des Jahresergebnisses 1977 und der Aufteilung des Personals auf der Basis des Effektivbestandes 1977 ausgegangen. Ferner wurde ein Weiterbestehen der Betriebs-, Tarif- und Beförderungspflicht unterstellt.

II. Schlußfolgerungen des vom Vorstand der Deutschen Bundesbahn vorgelegten Berichts

Der Bericht kommt zu folgender abschließender Wertung der untersuchten Grundmodelle:

„(1) Grundmodelle 1 und 2:

Beide Modelle haben den Vorteil, daß sie gute Voraussetzungen für eine hohe Kostentransparenz, eine Trennung hoheitlicher von unternehmerischen Funktionen und eine hohe Marktflexibilität schaffen.

Die Einführung einer weiterentwickelten Resultatsverantwortung ist nur eingeschränkt möglich wegen einer Trennung von funktional zusammengehörenden Verantwortungsbereichen, die nicht zu einer Optimierung von Betriebsablauf und Leistungserstellung führen.

Eine Realisierung wird hauptsächlich wegen der nur sehr langfristig lösbaren personellen Umstrukturierung und der notwendigen umfangreichen Gesetzesänderungen, besonders bei dem Grundmodell 1, erheblich in Frage gestellt.

(2) Grundmodell 3:

Abgesehen von dem Vorteil, damit die Basis für einen völligen oder anteiligen Ausgleich der Fahrwegkosten durch den Bund zu erreichen, ermöglicht dieses Modell keine Verbesserung gegenüber dem Istzustand. Für die Einführung einer weiterentwickelten Resultatsverantwortung sind alle Gestaltungsmöglichkeiten gegeben.

Eine Realisierung ist kurzfristig und ohne Probleme möglich.

(3) Grundmodell 4:

Bei einer zweckmäßigen Gestaltung der Auftragsverwaltung sind mit diesem Grundmodell alle Vorteile der Grundmodelle 1 und 2, bei weitgehender Vermeidung einer Realisierungsproblematik, zu erreichen. Zusätzlich wird die Einführung einer weiterentwickelten Resultatsverantwortung nicht behindert, da die interne Organisation nach Zweckmäßigkeits- und nicht nach Trennungsgesichtspunkten gestaltet werden kann.

Daraus ergibt sich, daß kurz- und mittelfristige Realisierungsmöglichkeiten angesichts der bekannten Langwierigkeit komplexer Gesetzesänderungen nur in den Grundmodellen 3 und 4 liegen."

III. Stellungnahme des Bundesministers für Verkehr

Die Beurteilung der verschiedenen Modelle zur Trennung von Fahrweg und Betrieb ist abhängig von dem Beitrag, den sie zu folgenden Zielen zu leisten vermögen:

1. Verbesserung der Effizienz der Unternehmensführung der DB
2. Verringerung der Haushaltsbelastung des Bundes durch die DB
3. Gleichstellung der DB-Investitionen mit den Investitionen für andere Verkehrswege/-unternehmen
4. Gleichstellung der DB mit konkurrierenden Unternehmen hinsichtlich der Belastung mit Abgaben für die Nutzung der Verkehrswege.

Im einzelnen ergibt sich für die untersuchten Grundmodelle folgendes:

Bewertung von Modell 1: Reale Trennung mit handelsrechtlicher Ausgestaltung des Betriebsteils

Das Modell wäre die gedanklich sauberste Lösung. Um einen wirksamen Beitrag zu den genannten Zielen leisten zu können, müßten jedoch folgende Probleme überwunden werden:

— organisatorische Probleme sowohl auf Dauer als auch in der Übergangsphase;

— personalrechtliche Probleme durch die notwendige Überleitung von rund 250 000 Mitarbeitern, darunter etwa 142 000 Beamte) auf ein handelsrechtlich organisiertes Betriebsführungsunternehmen;

— steuerliche Probleme wegen dann fehlender Vorsteuerabzugsmöglichkeiten bei der Umsatzsteuer sowie Mehrbelastung bei der Gewerbesteuer;

— Notwendigkeit der Verfassungsänderung sowie einer durchgreifenden Neugestaltung des gesamten Eisenbahnrechts;

— das Problem, einen erhöhten Personalaufwand zu vermeiden; nach dem DB-Bericht muß mit einem Mehrbedarf von 3 000 Personen (= 150 Millionen DM je Jahr) gerechnet werden.

Angesichts dieser Probleme und Schwierigkeiten ist das Modell 1 politisch und sachlich nicht durchsetzbar.

Bewertung von Modell 2: Reale Trennung mit öffentlich-rechtlicher Ausgestaltung des Betriebsteils

Die aufgezeigten Nachteile einer realen Trennung bleiben weitgehend bestehen. Es entfallen lediglich

---

Gemäß Beschluß des Deutschen Bundestages vom 10. Mai 1979 — Drucksache 8/2623 — zugeleitet mit Schreiben des Bundesministers für Verkehr — A 21/20. 00. 10 — 01 — vom 4. Juli 1979.

die personalrechtlichen Probleme, weil eine Umsetzung in die öffentlich-rechtliche Betriebsgesellschaft ohne größere Schwierigkeiten durchzuführen wäre.

Dieses Modell trägt nicht dazu bei, die Effizienz der Unternehmensführung zu steigern; der Bundeshaushalt wird damit nicht entlastet, sondern eher stärker belastet. Damit entfällt die Rechtfertigung für eine solche Lösung.

Bewertung von Modell 3: Fiktive Trennung

Das Modell der fiktiven Trennung hat keine effizienzsteigernden Auswirkungen. Es bringt für den Bund allerdings längerfristig auch keine finanziellen Mehrbelastungen mit sich. Das in dem Bericht des Vorstandes der DB errechnete erhöhte Ausgabenvolumen des Bundes von 11,3 auf 12,4 Mrd. DM (Bezugsjahr 1977) unter Berücksichtigung einer Abgabe für Wegebenutzung resultiert aus der dann gegebenen Verpflichtung des Bundes, die laufenden Wegeausgaben sofort zu übernehmen, anstatt entstehende Verluste erst im nachhinein und nicht vollständig auszugleichen.

Die organisatorischen, personalrechtlichen und steuerlichen Probleme entfallen bei dieser Lösung.

Bewertung von Modell 4: Auftragsverwaltung

Das Modell 4 ist eine Unterform des Modells 2, wobei die organisatorischen Probleme einer realen Trennung weitgehend entfallen.

Bei der Abgrenzung des unmittelbaren Bundesvermögens Fahrweg vom Sondervermögen der Betriebsgesellschaft können allerdings im Detail Schwierigkeiten auftreten; personalrechtliche Probleme dürften sich in Grenzen halten. Steuerliche Probleme sind insbesondere beim Vorsteuerabzug der Umsatzsteuer zu erwarten. Die Rechnungslegung muß umgestellt werden; dies bringt Mehraufwand — allerdings in vertretbarem Rahmen — mit sich.

Zusammenfassend ergibt sich, daß auch dieses Modell keine effizientere Unternehmensführung und damit auch keine Entlastung des Bundeshaushalts bewirkt.

IV. Ergebnis

1. Die Grundmodelle 2, 3 und 4 einer Trennung von Fahrweg und Betrieb sind nicht realisierungswürdig.
2. Bei einer Verwirklichung des Grundmodells 1 muß mit sozialen und politischen Konflikten gerechnet werden.
3. Die von verschiedenen Seiten geäußerten Erwartungen über die Möglichkeiten eines Beitrags der Trennung von Fahrweg und Betrieb zu einer durchgreifenden Verbesserung der wirtschaftlichen Lage der DB haben sich nicht erfüllt.
4. Aufgrund der Prüfung des Berichts der DB ist nicht beabsichtigt, die untersuchten Modelle als einen Beitrag zur Realisierung der Kabinettbeschlüsse vom 14. Juni 1978 weiter zu verfolgen.